

Bericht der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie vom 30.04.2015

Jugend im Parlament 2014

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie hat in ihrer Sitzung am 30.04.2015 beschlossen, den Bericht der Deputation zur Stellungnahme der Verwaltung zur Drucksache 18/1660 der Bremischen Bürgerschaft zur Kenntnis zu geben.

Für die Bereiche des Ressorts Umwelt, Bau und Verkehr forderten die Jugendlichen insbesondere:

1. Das Bundesland Bremen soll fahrradfreundlicher gestaltet werden.
2. Die Verlegung von Fahrradwegen auf die Straße, zusätzliche Fahrbahnmarkierung, die Räumung der Radwege im Winter und die Sanierung baufälliger Fahrradwege und deren Instandhaltung. Der Jan-Reiners- Radweg wird hierfür als Negativbeispiel angeführt.
3. Die Umwelt soll noch mehr geschützt werden. Potentielle AutofahrerInnen sollen dazu gebracht werden, den ÖPNV zu nutzen.
4. Der ÖPNV soll im Solidaritätsprinzip finanziert werden. Es soll ein Gewinn erwirtschaftet werden und eine Kur-Steuer eingenommen werden.
5. Bremen und Bremerhaven sollen Städte werden, die gerade für umweltbewusste Menschen als Wohnorte attraktiver werden.

Stellungnahme

Zu 1. Das Bundesland Bremen soll fahrradfreundlicher gestaltet werden.

Diese Forderung des Jugendparlaments greift ein Schwerpunktthema der Bremer Politik auf, in dessen Rahmen in Bremen und Bremerhaven bereits in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt wurden. So wurden in Bremen und Bremerhaven in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Radverkehrsführungen im Wegenetz geschaffen, zunehmend auch durch die Integration des Fahrradverkehrs in der Fahrbahn auf Radfahrstreifen und Schutzstreifen. Die Vorgaben der Straßenverkehrsordnung (StVO) haben zu einer Überprüfung und weitgehenden Reduzierung der Benutzungspflicht von straßenbegleitenden Radwegen geführt, insbesondere auch im Land Bremen. Radfahrer dürfen somit fast überall – bis auf wenige Einschränkungen – die Fahrbahnen in den Straßenräumen benutzen, auch wenn parallel dazu bauliche Radwege vorhanden sind. Die Kampagne „Zusammen unterwegs“ des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, die 2014 erfolgreich durchgeführt wurde, hatte zum Ziel, die Verkehrsteilnehmer für die gemeinsame Nutzung der Fahrbahn durch Fahrradfahrende und Kfz zu sensibilisieren, eine gegenseitige

Rücksichtnahme zu fördern und bei Autofahrern die noch mangelnde Akzeptanz des Radverkehrs auf der Fahrbahn zu erhöhen.

Die Einbahnstraßen in T-30-Zonen wurden in den letzten Jahren nahezu flächendeckend für gegenläufigen Radverkehr geöffnet. An den Bahnhöfen wurden großzügige und nutzergerechte Abstellanlagen incl. zweier Rad-Service-Stationen errichtet, das Stellplatzangebot für Radfahrende an wichtigen Zielen wurde deutlich erhöht, eine Wegweisung im Hauptroutennetz in der Stadtgemeinde Bremen eingerichtet und umfängliche Informationen im Internet bereitgestellt. Dies hat dazu beigetragen, dass Bremen schon heute das Bundesland mit dem höchsten Radverkehrsanteil ist. Ausgehend von diesem hohen Niveau wurden im von der Bürgerschaft am 23. September 2014 beschlossenen Handlungskonzept des Verkehrsentwicklungsplans (VEP) Bremen 2015 für die Stadtgemeinde Bremen konkrete Handlungsbedarfe in Form von definierten Maßnahmen identifiziert, die sich insbesondere auf noch vorhandene Defizite beziehen oder die die bereits gute Infrastruktur weiter qualifizieren und aufwerten sollen. Hierzu zählen v.a. die Einrichtung von weiteren Fahrradstraßen im Hauptroutennetz und eine Aufwertung der wichtigsten Hauptrouten zu sogenannten „Premiumrouten“ incl. neuer Brücken über die Weser. Weiterhin soll die Kommunikation und der Service für die Nutzer verbessert werden - Stichwort „Scherbentelefon“, sowie allgemeine Informationen, Routing- und Freizeitangebote im Internet. Letztlich hat auch die intensive Kommunikation und Beteiligung in der Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplans in hohem Maße dazu beigetragen, die politisch Verantwortlichen und wichtige Interessengruppen wie z.B. die Handelskammer noch stärker für die Belange des Radverkehrs zu sensibilisieren und die gegenseitigen Interessen zusammenzuführen.

In der Stadtgemeinde Bremerhaven hat die Aufstellung eines Verkehrsentwicklungsplanes gerade begonnen, jedoch liegt mit dem Entwurf des Radverkehrskonzeptes bereits ein Teilplan mit ähnlichen Zielsetzungen wie in der Stadtgemeinde Bremen vor. Aufgabe einer kurz- bis mittelfristigen Infrastrukturförderung ist es, durch Realisierung situationsangepasster Maßnahmen die Radverkehrsmobilität gesamtstädtisch zu gewährleisten und aufzuwerten, indem für einen sicheren und komfortablen Verkehrsablauf Sorge getragen wird. Das große Potenzial im Freizeitradverkehr ist weiterhin zu nutzen und durch den Ausbau zusätzlicher Serviceleistungen zu stärken. Darüber hinaus sollte die Wahrnehmung des Radverkehrs in Bremerhaven weiter gefördert werden.

Weiterhin gibt es in beiden Städten verstärkte Anstrengungen des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen den Fahrradtourismus zu entwickeln und zu fördern. Von diesen Anstrengungen profitiert zusätzlich auch der Alltagsverkehr mit dem Fahrrad.

Zu 2. Die Verlegung von Fahrradwegen auf die Straße, zusätzliche Fahrbahnmarkierung, die Räumung der Radwege im Winter und die Sanierung baufälliger Fahrradwege und deren Instandhaltung. Der Jan-Reiners- Radweg wird hierfür als Negativbeispiel angeführt.

Eine große Herausforderung ist die vom Jugendparlament angesprochene Instandhaltung der vorhandenen Infrastruktur. Hier muss es für sanierungsbedürftige Radwege gelingen, die ursprünglich einmal vorhandenen guten baulichen Standards sukzessive im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten wieder herzustellen. Daran arbeitet die Verwaltung in den letzten Jahren verstärkt und mit deutlich erhöhtem Mittel- und Personaleinsatz. Gleichzeitig ist anzumerken, dass sich alle Radverkehrsanlagen – auch diejenigen mit Komforteinschränkungen - in einem verkehrssicheren Zustand befinden.

Dort wo aufgrund der örtlichen Verhältnisse eine verkehrssichere und attraktive Führung auf Radwegen nicht geschaffen werden kann, wird die Führung des Radverkehrs auf Schutzstreifen und ggfs. auf Fahrradstreifen geprüft und ggfs. eingerichtet. Die Streifen sind grundsätzlich reflektierend und werden somit auch in der Dunkelheit wahrgenommen. Wo

diese Führungsformen ausscheiden, wird zumindest in den Knotenzufahrten eine Führung des Radverkehrs auf der Straße angestrebt, damit Radfahrende, die ja ohnehin in der Regel schon die Fahrbahn benutzen dürfen, vor den Kreuzungen bei „Rot“ nicht im Kfz-Stau stehen müssen. Ggfs. kann parallel dazu, nach entsprechender Prüfung, das Radfahren im Bereich der Nebenanlagen erlaubt werden.

Das Thema Winterdienst wird zurzeit mit dem Ziel bearbeitet, ein lückenloses Grundnetz für den Radverkehr auch bei extremen Wetterlagen sicherzustellen. Radwege werden wie bisher schon im Verkehrsstraßennetz geräumt.

Zu 3. Die Umwelt soll noch mehr geschützt werden. Potentielle AutofahrerInnen sollen dazu gebracht werden, den ÖPNV zu nutzen.

Bremen verfügt bereits über ein attraktives Angebot im öffentlichen Nahverkehr. Als Großstadt über 500.000 Einwohner in einem Ballungsraum benötigt Bremen auf den Hauptachsen mehr Straßenbahn- und Eisenbahnverkehr, weil Busse hier weniger attraktiv und leistungsfähig sind, um noch in nennenswertem Umfang neue Fahrgäste gewinnen zu können. Vor allem die Gruppe der Berufspendler, die weitgehend den Pkw nutzt, kann durch den schienengebundenen ÖPNV erreicht werden.

Wichtig für die Zukunft der gesamtstädtischen und regionalen Mobilität mit Bezug zum Oberzentrum Bremen ist der Ausbau und die qualitative Verbesserung der Regio-S-Bahn als auch der Straßenbahn, die möglichst auf eigenem Gleiskörper und bevorrechtigt verkehren sollte. Das beschlossene Handlungskonzept des Verkehrsentwicklungsplans sieht daher – unter dem Vorbehalt einer ausreichenden finanziellen Ausstattung auf Bundes- und Landesebene - vor, den Eisenbahnknoten Bremen leistungsfähiger zu gestalten, so dass das Zugangebot insgesamt, insbesondere aber auch im Nahverkehr, erweitert werden kann. So soll beispielsweise die Fahrtenfolge auf der Regio-S-Bahn weiter verdichtet werden (zwischen Bremen-Blumenthal und Achim auf 15-Minutenabstand). Gleichzeitig sollen neue Haltepunkte der Regio-S-Bahn die Fahrgastpotenziale in Bremen für den Schellverkehr besser erschließen. Dies entlastet auch den Straßenbahn- und Busverkehr, der dann mehr Platz für neue Fahrgäste vorhalten kann.

Leistungsfähige neue Straßenbahnverbindungen sind in der Planung bis Mittelshuchting und Weyhe-Leeste sowie zwischen der Vahr und der östlichen Vorstadt. Anschließend werden die Planungen für die Verbindung über Sebaldsbrück hinaus nach Osterholz in Verbindung mit der Straßenbahn in der Malerstraße, über den heutigen Endpunkt Kulenkampffallee zur Universität sowie von Gröpelingen bis Oslebshausen begonnen. Zusätzlich ist noch geplant, eine Gleisverbindung zwischen Horn und Riensberg zu schaffen, um die Fahrzeit zwischen Horn-Lehe, Borgfeld, Lilienthal und der Innenstadt weiter zu verkürzen.

Durch diese Maßnahmen werden die Kapazitäten im Straßenbahnnetz und im Busnetz optimiert. So macht der Verkehrsentwicklungsplan auch Vorschläge für Anpassungen und Verbesserungen im Busnetz, die insbesondere tangentialen Verkehre im ÖPNV stärken sollen und einen Anreiz auch für Autofahrer zum Umstieg auf den Bus bieten. So z.B. zwischen Horn-Lehe, Sebaldsbrück und der Neustadt mit dem Zielen Universität und Flughafen. Eine neue Bus-Tangentenlinie von Osterholz bzw. Sebaldsbrück (nach Fertigstellung der Straßenbahn bis Osterholz) könnte über Klinikum Mitte, Graf-Moltke-Straße, Hauptbahnhof-Nordseite, Findorff und Walle bis zur Überseestadt verkehren und wichtige Innenstadtrandquartiere umsteigefrei verbinden.

Diese Überlegungen und Vorgaben des VEP dienen sowohl dem Ziel einer wirtschaftlichen Erschließung als auch der Attraktivitätsverbesserung zur Gewinnung neuer Fahrgäste durch eine bessere Erreichbarkeit und kürzere Fahrzeiten. Diese ehrgeizigen und ambitionierten Zielvorgaben, sind bei entsprechender Prioritätensetzung realistisch und grundsätzlich erreichbar und sie werden zur Stärkung des Standortes Bremens in hohem Maße beitragen.

Die Zugverbindungen nach Bremerhaven wurden bereits in der Vergangenheit weiter verbessert und die Bahnhöfe erneuert und attraktiver gestaltet. Im noch in Bearbeitung befindlichen Verkehrsentwicklungsplan Bremerhaven werden analog zur Stadtgemeinde Bremen Optimierungen und Attraktivitätssteigerungen im ÖPNV angestrebt.

Car-Sharing ergänzt als moderne Mobilitätsdienstleistung den ÖPNV und das Zu-Fuß-Gehen und Radfahren. Zusammen bilden sie eine gute Alternative zum Autobesitz. Die Stadtgemeinde Bremen hat sich bereits im Jahr 2009 mit dem Car-Sharing Aktionsplan das Ziel gesetzt, die Zahl der Car-Sharing NutzerInnen gegenüber 2008/2009 bis 2020 auf eine Größe von mindestens 20.000 Car-Sharern zu vervierfachen. Mittlerweile sind über 10.000 Car-Sharer in Bremen erreicht. Car-Sharing entlastet den Straßenraum von parkenden PKW. Ca. 30% der Car-Sharing-Kunden gaben an, ihr privates Auto inzwischen abgeschafft zu haben. Ein Car-Sharing Fahrzeug ersetzt dadurch ca. 11 Pkw. Das Angebot wird u.a. mit zahlreichen weiteren Stationen („mobil.pünktchen“) im Stadtgebiet weiter ausgebaut. Die Bremer Car-Sharing Anbieter cambio und auch Move About haben spezielle Tarife eingerichtet, die sich besonders an junge Menschen wenden („Campus-Tarif“).

*Zu 4. Der ÖPNV soll im Solidaritätsprinzip finanziert werden. Es soll ein Gewinn erwirtschaftet werden und eine Kur-Taxe eingenommen werden.
Hierzu wurde eine detaillierte Tabelle mit einer einkommensabhängigen Staffelung einer ÖPNV-Steuer erarbeitet.*

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) folgt dem Grundsatz der Nutzerfinanzierung durch Fahrgelderlöse. Da diese im Regelfall nicht kostendeckend sind, wird das entstehende betriebliche Defizit durch die öffentliche Hand ausgeglichen. Zusätzlich werden Fahrgeldsurrogate, also aus sozialen Gründen ermäßigte Tarife (wie z. B. Schülerfahrkarten, StadtTicket etc.) z. T. aus den öffentlichen Kassen finanziert. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bestellen die Länder SPNV-Leistungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die bestellten Leistungen werden von den Ländern durch Bundesmittel aus dem Regionalisierungsgesetz finanziert, wobei die Fahrgeldeinnahmen in der Regel verrechnet werden.

Die vorgeschlagene Finanzierung des ÖPNV im Solidaritätsprinzip ist nach gleichlautender Auskunft des Senators für Justiz und Verfassung sowie der Senatorin für Finanzen aus rechtlichen Gründen nicht zulässig.

Ein fahrscheinloser ÖPNV, der sich über eine Abgabe finanziert, die an der Einkommenssteuer orientiert ist und von allen Erwerbstätigen, Einkommenssteuer- und/oder Kapitalertragssteuerpflichtigen erhoben wird, kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht eingeführt werden. Für eine derartige „ÖPNV-Steuer“ im wörtlichen Sinne fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Denn die Steuer soll an das Einkommen anknüpfen. Welche Steuern auf Einkommen erhoben werden, hat der Bund aber im Einkommenssteuergesetz umfassend und abschließend geregelt.

Die Länder haben aber gemäß Art. 105 Abs. 2a GG die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Nach § 1 Abs. 1 des Bremischen Abgabengesetzes können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben.

Die Erhebung einer ÖPNV-Steuer als örtliche Verbrauchsteuer scheidet aus, da bei der angedachten Steuer nicht der Verbrauch von Waren im Vordergrund steht. Bei der ÖPNV-Steuer handelt es sich auch nicht um eine örtliche Aufwandsteuer, da Aufwandsteuern allein auf den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen für Zwecke der Einkommenserzielung – Stärkung der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – abstellen und nicht Zwecken der Einkommensverwendung dienen dürfen. Zudem käme die Steuererhebung nicht in

Betracht, da diese Steuerform mit der bundesgesetzlichen Einkommensteuer vergleichbar wäre und der bereits bestehenden kommunalen Tourismusabgabe (Citytax) ähnelt.

Den Gemeinden Bremens ist es damit verwehrt, aufgrund ihres Steuerfindungsrechts eine sog. ÖPNV-Steuer als örtliche Verbrauch-/Aufwandsteuer gem. Art. 105 Abs. 2a GG zu erheben.

Auch als „nichtsteuerliche Abgabe“ könnte sie nicht eingeführt werden. Zwar hätte das Land hierfür die Gesetzgebungskompetenz, aber die Voraussetzungen, unter denen der Staat von den Einwohnern nichtsteuerliche Abgaben erheben darf, liegen hier nicht vor: Nichtsteuerliche Abgaben gibt es in Form von Gebühren, Sonderabgaben oder Beiträgen.

Als „Gebühr“ kann die ÖPNV-Abgabe nicht eingeführt werden, weil „Gebühren“ immer die Gegenleistung für die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung sind. Die ÖPNV-Abgabe soll aber unabhängig davon erhoben werden, ob der Betroffene den ÖPNV tatsächlich benutzt.

Als „Sonderabgabe“ kann die ÖPNV-Abgabe nicht eingeführt werden, weil eine „Sonderabgabe“ nur einer bestimmten homogenen Gruppe auferlegt werden darf, die zu einer bestimmten zu finanzierenden Aufgabe eine besondere Sachnähe hat. Es kann aber weder davon gesprochen werden, dass „alle Erwerbstätigen, Einkommenssteuer- und/ oder Kapitalertragssteuerpflichtigen“ im Land Bremen eine „homogene Gruppe“ wären, noch davon, dass alle diese Personen gerade zur Finanzierung des ÖPNV eine „besondere Sachnähe“ hätten.

Und auch als „Beitrag“ kann die ÖPNV-Abgabe nicht verstanden werden. Beiträge werden als Ausgleich für die Vorteile erhoben, die bestimmten Personengruppen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung entstehen. Die Erhebung und die Höhe der ÖPNV-Abgabe sollen aber nicht von dem besonderen Nutzen abhängen, den eine Person aus dem ÖPNV ziehen kann, sondern vom Einkommen. Die Studierendentickets hat das Bundesverwaltungsgericht damit gerechtfertigt, dass der ganz überwiegende Teil der Studierenden davon profitiere und man daher davon sprechen könne, dass es sich um ein „spezifisch studentisches Gruppeninteresse“ handle. Bezogen auf „alle Erwerbstätigen, Einkommenssteuer- und/ oder Kapitalertragssteuerpflichtigen“ wird man dagegen nicht sagen können, dass der ganz überwiegende Teil von ihnen den fahrscheinlosen ÖPNV nutzen wird und es sich hier um ein „spezifisches Interesse“ dieser Personengruppe handelt.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Probleme, die eine Umsetzung des Vorschlags der Resolution verhindern, kann dahin gestellt bleiben, ob die Annahmen in Bezug auf einen zu erwartenden Einnahmeüberschuss realistisch sind oder nicht. Es wird aus den vorgennannten Gründen daher darauf verzichtet, die vorgeschlagene einkommensabhängige Staffelung der Steuer auf ihre Ertragskraft zur Finanzierung des ÖPNV zu überprüfen.

Zu 5. Bremen und Bremerhaven sollen Städte werden, die gerade für umweltbewusste Menschen als Wohnorte attraktiver werden.

Die nachhaltige Entwicklung unserer Städte ist Voraussetzung dafür, dass wir Umwelt und Natur auf Dauer von Beeinträchtigungen entlasten und langfristig erhalten können. Deshalb wird in Bremen wie auch in Bremerhaven in Planwerken und Programmen die Grundlage für eine nachhaltige Stadtentwicklung gelegt. Zitat: „Diese Aufgabe hat die Jahre 2011 bis 2014 besonders bestimmt, ihr Ergebnis wird lange wirksam bleiben. Das Leitbild ›Bremen! lebenswert, urban, vernetzt‹ und die ›Klimastadt Bremerhaven‹ formulieren, wohin die Reise gehen soll. Fachprogramme – etwa für Klimaschutz, Landschaftsplanung oder Verkehrsplanung – konkretisieren den Weg, auf dem eine nachhaltige Entwicklung erreichen werden soll. Damit sind wichtige orientierende Leitplanken gezogen. Besonders wichtig ist

dabei die Bedeutung von Information, Wissenstransfer und Vernetzung als Hebel für den Schutz von Umwelt und Natur: „Das gilt für die klassische Umweltbildung, professionelle Netzwerke wie die erfolgreiche ›partnerschaft umwelt unternehmen‹ oder ›Bremer/Bremerhavener modernisieren‹ und für die transparente Bereitstellung von Daten und Fakten.“

Ein wesentlicher Baustein neben anderen für attraktive Wohnorte ist die Ausstattung der Stadt mit Grünstrukturen. Insbesondere die neuen Planwerke Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm bilden das räumliche Gesamtkonzept für die Verwirklichung der im Leitbild der Stadtentwicklung „Bremen! lebenswert – urban – vernetzt“ formulierten Ziele und Handlungsfelder. Sie stellen die Grundlage für eine attraktive Stadtentwicklung dar.

Für die Innenentwicklung Bremens, die neben mehr urbaner Dichte und Nutzungsmischung auch die mit dem Grün in der Stadt verbundene hohe Lebensqualität in Bremen sichern muss, sollen die vorhandenen Frei- und Grünflächen erhalten, aufgewertet und ergänzt werden. Das Landschaftsprogramm stellt die besonderen Werte und Funktionen der Freiräume in der Stadt und der umgebenden Landschaft heraus und setzt die Schwerpunkte für deren positive Entwicklung:

- Die Begrenzung der Siedlungsentwicklung zur freien Landschaft und die Sicherung eines Netzes von Grünflächen in der Stadt werden multifunktional begründet (wohnnortnahe Erholungsvorsorge, Arten- und Biotopschutz, Funktionssicherung von Frischluftbahnen, Wasserhaushalt und Böden (Bodenfruchtbarkeit, Kohlenstoffspeicher, Versickerung etc.)).
- Die Grün- und Freiraumfunktionen der im Flächennutzungsplan mit der „Grünschräffur“ belegten Bereiche werden konkretisiert (v.a. Stadtbereiche mit hohem Identifikationswert, Naturerleben/Biotopvernetzung im Siedlungsraum, stadtklimatisch wirksame Funktionsräume).
- Für die Darstellung der Grünverbindungen besonderer Bedeutung liefert das Landschaftsprogramm die konzeptionelle Begründung und beinhaltet konkrete Maßnahmenempfehlungen, u.a. für weitere Zugänge zur Weser und die Schließung von Lücken im ortsteilübergreifenden Wegenetz.

Der Umweltzustandsbericht 2015 stellt u.a. die Entwicklung der Grünausstattung der Stadt in den letzten Jahren dar. Diese positive Entwicklung soll in den nächsten Jahren im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten fortgesetzt werden. Allerdings muss der Bestandserhalt Vorrang vor neuen Maßnahmen erhalten.

Beschlussempfehlung

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie bittet die Bremische Bürgerschaft (Landtag), den Bericht der Deputation zur Kenntnis zu nehmen und den teilnehmenden Jugendlichen zur Verfügung zu stellen.

Senator Dr. Joachim Lohse

Jürgen Pohlmann

Vorsitzender der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie

Sprecher der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie